

Załącznik

do Uchwały Nr191...../2012

Zarządu Powiatu w Pułtusku

z dnia5.....kwietnia 2012r.

W dniu 14 marca 2012 roku do Zarządu Powiatu w Pułtusku wpłynęły dwa pisma o identycznej treści, w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie uchwały Zarządu Powiatu nr 143/2011 z dnia 25 listopada 2011 roku. Pisma były jedynie podpisane odręcznie przez panów Marek Gąsior i Adam Gąsior i nie zawierały żadnych danych adresowych. Dane adresowe ustalono na podstawie listy wysyłkowej pism kierowanych przez Zarząd Dróg Powiatowych w Pułtusku do osób/podmiotów prowadzących działalność transportową, informujących o konieczności podpisywania umów w związku z w/w uchwałą.

Przepis stanowiący podstawę ww. wezwania czyli art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.) określa, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Z przepisu tego wynika, że wezwanie może dotyczyć jedynie uchwały podjętej w sprawie z zakresu administracji publicznej oraz może być złożone jedynie przez osobę, której interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone ww. uchwałą.

Przedmiotowa uchwała nr 143/2011 Zarządu Powiatu w Pułtusku z dnia 25 listopada 2011r. w sprawie zawierania umów dotyczących: ustalenia wysokości rekompensaty finansowej lub remontu drogi, związanych ze szkodami powstałymi na skutek przejazdu drogami powiatowymi pojazdów wysokotonażowych o masie przekraczającej dopuszczalną masę całkowitą nie była podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej. Nie zawiera ona żadnych elementów władztwa publicznego, nie kształtuje praw i obowiązków podmiotów trzecich, a jedynie wywołuje skutki o charakterze niepublicznym (związane z zawieraniem umów cywilnoprawnych). Uchwała ta ma wyłącznie charakter proceduralny, nie nakładający na podmioty trzecie jakichkolwiek obowiązków publicznoprawnych, określający jedynie postępowanie związane z zawieraniem umów cywilno - prawnych pomiędzy zarządcą/zarządem drogi, a podmiotem w sprawie przejazdu pojazdów wysokotonażowych.

Niekwestionowanym jest to, że ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.) nie zawiera przepisu nakładającego obowiązek zawierania przedmiotowych umów. Jednakże to nie wyklucza tego, aby organ właściwy (w tym przypadku Zarządu Powiatu), jako gospodarujący mieniem powiatu (w tym drogami powiatowymi) na podst. art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001r. Nr 142 poz. 1592 ze zm.) miał prawo zawierania takich umów określających zasady rekompensaty/odszkodowania za szkody wyrządzone przez pojazdy o dopuszczalnej masie całkowitej ponad określoną znakami B-18.

Warto wskazać, że podmiot nie ma bezwzględnego obowiązku zawarcia takiej umowy. Uchwała reguluje jedynie procedurę związaną z ich podpisywaniem jeżeli podmiot wyrazi wolę jej zawarcia z zarządem/zarządcą drogi. W przypadku nie zawarcia takiej umowy podmiot, który wyrządził szkodę wskutek przejazdu w/w pojazdów będzie pociągany m.in. do odpowiedzialności odszkodowawczej na drodze sądowej.

Tego typu rozwiązanie jest praktykowane przez wiele jednostek samorządu terytorialnego. Co do legalności tego rozwiązania biuro Związku Powiatów Polskich wydało opinię w tej sprawie. Z opinii wynika, iż zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym, to starosta zarządza ruchem na drogach powiatowych i gminnych, w szczególności opracowuje lub zleca do opracowania projekty organizacji ruchu i zatwierdza organizację ruchu na podstawie złożonych projektów organizacji ruchu. Projekt organizacji ruchu zawiera w szczególności lokalizację projektowanych znaków drogowych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Oznacza to, że ustawienie znaków drogowych B-18 „zakaz wjazdu pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej przekraczającej określoną liczbę ton” oraz B-19 „zakaz wjazdu pojazdów o nacisku osi większym niż określona liczba ton” może nastąpić wyłącznie w ramach zatwierdzenia organizacji ruchu. Ustawienie znaku drogowego jest przejawem władztwa administracyjnego nad użytkownikami dróg. Przy takiej interpretacji prawnej ustawienia znaku drogowego, oczywista staje się możliwość udzielania zwolnień od stosowania się do ustawionych znaków. Kluczową kwestią jest ustalenie możliwości uzyskania rekompensaty finansowej za przejazd pojazdów o rzeczywistej masie całkowitej lub nacisku osi większych niż rzeczywista nośność drogi. W opinii podkreślono, iż prawo polskie praktycznie nie przewiduje instytucji umowy administracyjno-prawnej dotyczącej wzajemnych relacji podmiotu publicznego i podmiotu prywatnego w zakresie związanym z władczymi uprawnieniami administracji. Możliwe jest natomiast wykorzystanie narzędzi prawa cywilnego. Droga – jak wskazuje to art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr

19, poz. 115 z późn. zm.) – stanowi budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Droga publiczna jako budowla pozostaje własnością odpowiedniego zarządy drogi. W przypadku, gdy stan techniczny drogi przemawia przeciwko przejazdowi po niej pojazdów przekraczających określoną rzeczywistą masę całkowitą lub określony nacisk na oś, przejazd takiego pojazdu prowadzi do zaistnienia po stronie zarządy drogi kosztów przekraczających koszty związane z normalnym zużyciem drogi. Natomiast w przypadku przejazdu pojazdu ze złamaniem ustalonych i znajdujących odzwierciedlenie w znakach drogowych ograniczeń, podstawą do formułowania roszczeń byłyby art. 415 (i następne) Kodeksu cywilnego, regulujący odpowiedzialność deliktową. Możliwym jest jednak wykorzystanie ustanowionej w art. 353¹ Kodeksu cywilnego zasady swobody umów. Jednostka samorządu terytorialnego, jako właściciel drogi, godzi się na przejazd pojazdu o parametrach powodujących przyspieszoną destrukcję drogi w zamian za świadczenie pieniężne uiszczone przez podmiot, któremu zależy na wykonaniu przewozu.

Wzywający w ogóle nie wskazali jakie ich prawo lub uprawnienie zostało naruszone wskutek podjęcia przedmiotowej uchwały. Decydujące znaczenie dla legitymacji procesowej ma publicznoprawne kryterium interesu prawnego (uprawnienia) - interes prawny powinien mieć swoje źródło w przepisach prawa administracyjnego. Interes (uprawnienie) z zakresu administracji publicznej wypływa z ochrony dobra publicznego, wiąże się obowiązek organu realizacji zadań publicznych mający umocowanie w normach prawa administracyjnego i służący zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej. O tym czy podmiot ma w danej sprawie interes prawny przesądzają przepisy prawa administracyjnego, przy czym mogą to być przepisy prawa zamieszczone w ustawach materialnoprawnych, ustawach ustrojowych i ustawach procesowych. Przepis prawa musi ustanawiać interes prawny podmiotu w tym znaczeniu, że na podstawie tego przepisu prawa organ administracji publicznej kształtuje prawa lub obowiązki podmiotu o charakterze publicznoprawnym. Legitymację do złożenia skargi do sądu administracyjnego ma więc podmiot, której prawa lub obowiązki publicznoprawne kształtuje zaskarżony akt. Legitymacji do złożenia skargi do sądu administracyjnego nie ma zatem jednostka, która wyprowadza interes prawny z tytułu wyłącznie cywilnoprawnego (vide wyrok NSA z dnia 04.09.2007 r., II OSK 753/07, Lex nr 384351 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 08.12.2005 r., II SA/Łd 338/09, Lex nr 583201). W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się na bezpośredniość, konkretność

i realny charakter interesu prawnego strony określonego aktem prawa materialnego. Wzywający powinni wskazać, że istnieje związek pomiędzy ich prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza ich interes prawny lub uprawnienia, wynikające z normy prawa materialnego kształtującej ich sytuację prawną. Z treści wezwań nie wynika jaki wpływ ma przedmiotowa uchwała na wyżej zdefiniowaną sytuację prawną wzywających. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 22 lutego 2011 r. (II SA/Bk 629/10) "skoro uprawnienie wynikające z art. 87 ust. 1 u.s.p. nie ma charakter actio popularis, to nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie dawałaby legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała nie narusza prawem chronionego interesu lub uprawnienia".

Podane powyżej argumenty całkowicie wyłączają zasadność ww. wezwań oraz możliwość ich zaskarżenia do sądu administracyjnego na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym.

STAROSTA

Edward Marek Wroniewski